

# EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y LA SEPARACIÓN DE PODERES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN BRITÁNICA<sup>1\*</sup>

DAVID GIMÉNEZ GLUCK

*Profesor Asociado de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III*

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Las señas de identidad del Poder Judicial en el Reino Unido.
- III. Las reformas constitucionales del periodo de gobierno del *New Labour* (1997-2010).
- IV. La reforma constitucional de 2005 y la separación de poderes.
- V. La reforma constitucional de 2005 y el gobierno del Poder Judicial.
- VI. Conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

Entre 1997 y 2010 Gran Bretaña, el sistema democrático más longevo del continente europeo, ha experimentado una serie de profundas reformas que han afectado a los elementos básicos de cualquier sistema constitucional. Este proceso ha afectado especialmente a la relación del Poder Judicial con el resto de poderes del Estado, y a cómo se gobierna el Poder Judicial. La reforma, que se traduce en un refuerzo de la independencia de la judicatura, es la más profunda que se ha producido en el Reino Unido, en el ámbito de los tribunales, en más de un siglo.

Este artículo está dedicado al estudio de dicha transformación. En primer lugar, se hará referencia a las relevantes reformas centradas en dos instituciones,

1 Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Gobierno judicial e independencia de la jurisdicción» (Código DER2011-29207-C02-02/JURI), financiado por el Plan nacional de I+D del Ministerio de Economía y Competitividad.

de gran raigambre histórica, que suponían una clara contradicción con el principio de separación de poderes: el *Lord Chancellor* y la Comisión de Apelación (*Appellate Committee*) de la Cámara de los Lores. En segundo lugar, se estudiarán los importantes cambios que se producen en el proceso de nombramiento de los jueces y en su régimen disciplinario, en beneficio de un refuerzo de la independencia judicial.

## II. LAS SEÑAS DE IDENTIDAD DEL PODER JUDICIAL EN EL REINO UNIDO

Como en casi todo, Gran Bretaña es singular también en su sistema judicial. Por un lado, se reconoce formalmente que las Cortes judiciales superiores, al aplicar e interpretar la ley, crean Derecho, formando lo que se conoce como *common law*, a través de la doctrina del precedente<sup>2</sup>. Por otro, no hay una verdadera separación entre los ciudadanos y una «casta» lejana a la que le ha sido otorgada la función de poder juzgarlos. La justicia es mucho más próxima, cercanía que se manifiesta principalmente a través de cuatro mecanismos: la descentralización territorial; la existencia de una judicatura profesional, y no burocrática; la existencia de una justicia paralela —*Tribunals*— donde se da cabida a los «laicos», es decir, no juristas; y la participación masiva de estos «laicos» en la toma de decisiones judiciales, a través de la institución del jurado y de los «magistrates».

### 2.1 Un Poder Judicial descentralizado

En Gran Bretaña, no hay un único sistema judicial, sino tres: el de Inglaterra y Gales, el de Irlanda del Norte y el de Escocia. El de Irlanda del Norte es muy similar al de Inglaterra y Gales<sup>3</sup>, mientras el de Escocia es significativamente diferente.

#### *Inglaterra y Gales*

Lógicamente, el sistema de Inglaterra y Gales es el más importante e influyente, por el tamaño de la población al que va dirigido.

<sup>2</sup> El *common law* consiste en que la ley se complementa con la interpretación que los órganos judiciales superiores hacen de la misma, interpretación que ha de aplicar principios consolidados a lo largo de siglos de práctica jurisprudencial (ARNHEIM, M.: *Principles of the Common Law*, Duckworth, London, 2004, p. 88).

<sup>3</sup> Como veremos en Inglaterra y Gales, en la jurisdicción civil de Irlanda del Norte actúan *the County Courts* y *The High Court*, y en la penal, *magistrates' courts* en el nivel local y *The Crown Court* para los delitos más graves. Para los recursos existe una *Court of Appeal* (BRADLEY, A.W. y EWING K.D.: *Constitutional & Administrative Law*, Pearson Education Limited, Harlow, England, 2011, p. 363). También ver DICKSON, B.: *The legal system of Northern Ireland*, SLS Legal Publications, Belfast, 2005.

La jurisdicción civil está formada por las *County Courts*, repartidos por todo el territorio, que conocen de los supuestos de menor relieve<sup>4</sup>; *the High Court*, con sede en Londres, que conoce de los asuntos civiles más relevantes, así como de la *judicial review*, mecanismo por el cual los jueces pueden revisar y anular una decisión de la Administración, no sólo cuando ésta es abiertamente ilegal sino también cuando se trata de una decisión irracional o desproporcionada<sup>5</sup>; y la Sala Civil de *The Court of Appeal*, que fija jurisprudencia al conocer de recursos contra resoluciones tanto de *The High Court* como de los *County Courts*.

La jurisdicción penal se divide en *Magistrates' Courts*, órganos jurisdiccionales de proximidad que se ocupan de infracciones penales de escasa importancia, repartidos por todo el país y ocupados, mayoritariamente, por legos en Derecho; *The Crown Court*, un único órgano jurisdiccional, con noventa y dos centros en todo el territorio inglés y galés, que conoce en primera instancia de los asuntos relacionados con los delitos más importantes y de los recursos contra las resoluciones de las *Magistrates' Courts*; y la Sala de lo Penal de *The Court of Appeal*, que resuelve los recursos procedentes de *The Crown Court*, y marca jurisprudencia.

### Escocia

Como hemos dicho al principio, el sistema escocés es absolutamente diferente del inglés y galés, y consecuentemente del de Irlanda del Norte. Lo es desde siempre: el mismo Tratado de Unión de 1707, que funda el Reino Unido al unificar los Parlamentos de Escocia e Inglaterra bajo una misma Corona, mantiene intacto el sistema judicial escocés, separado del resto de Gran Bretaña.

En la jurisdicción civil, la mayor parte de los asuntos se conocen en las *Sheriff Courts*, presentes en todo el país. El órgano jurisdiccional superior es *the Court of Session*, que conoce en primera instancia de los asuntos civiles más importantes y de los recursos contra las resoluciones de las *Sheriff Courts*<sup>6</sup>.

En la jurisdicción penal, los asuntos menores se tratan en las *Justice of the Peace Courts*, regidos en su mayoría por legos en Derecho, aunque también trabajan en los mismos algunos jueces profesionales<sup>7</sup>. La primera instancia en delitos relativamente importantes se sitúa en los *Sheriff Courts*, cuyos jueces (*sheriffs*) compatibilizan,

4 Según MALLESON, aproximadamente 1.8 millones de casos pasan todos los años por los *County Courts*, lo que representa la mayoría de los asuntos civiles en Inglaterra y Gales (MALLESON K.: *The Legal System*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 19.)

5 MALLESON, K.: *The Legal System... op. cit.*, pp. 203-204. La *judicial review* es una materia especialmente controvertida, que ha sido objeto de un estudio pormenorizado por la doctrina administrativista británica. Por todos ver FENWICK, H.: *Judicial Review (cuarta edición)*, LexisNexis, London, 2010.

6 *The Court of Session* se divide en *The Outer House*, compuesta por 19 jueces, que tratan, en formato unipersonal y en primera instancia, los casos civiles más relevantes, y *The Inner House*, que conoce de los recursos contra las resoluciones de *The Outer House* y de los *Sheriff Courts*.

7 Estos juzgados sustituyeron, en 2007, en sus funciones a los *District Courts*. La ley del Parlamento escocés que procedió a dicha reforma es la *Criminal Proceeding etc...Reform (Scotland) Act 2007*. Más información sobre estos juzgados en <http://www.scotcourts.gov.uk/the-courts/jp-court/about-jp-courts>.

en un mismo tribunal, la jurisdicción sobre asuntos civiles con el conocimiento sobre asuntos penales. La Corte de mayor relevancia es *The High Court of Justiciary*, compuesta por los mismos jueces que *the Court of Session*, que conoce en primera instancia de los asuntos relacionados con los delitos mas graves<sup>8</sup>, y, al mismo tiempo, de los recursos contra sus propias resoluciones en primera instancia, contra las resoluciones de las *Sheriff Courts* y de las *Justice of Peace Courts*.

### *Reino Unido*

El Poder Judicial británico está tan descentralizado que los dos únicos órganos judiciales que tienen jurisdicción en todo el Reino Unido son *The UK Supreme Court* y *The Judicial Committee of Privy Council*, y no en todas las materias.

*The UK Supreme Court* (Tribunal Supremo del Reino Unido) es un órgano judicial creado en la reforma constitucional de 2005, en sustitución de la Comisión de Apelación de la Cámara de los Lores, a la que sucede en sus funciones desde el año 2009. Como su antecesor, tiene jurisdicción para conocer recursos de resoluciones de las Cortes superiores en el orden civil de los tres sistemas judiciales del Reino Unido (Inglaterra y Gales ; Irlanda del Norte ; Escocia) y, en el orden penal, de Inglaterra y Gales y de Irlanda del Norte, pero no de Escocia. Es el mismo Tribunal Supremo el que escoge los temas que considera tratar, en función del interés general de los mismos.

*The Privy Council* es un antiguo organismo dedicado a asesorar a la Corona. Su *Judicial Committee* (Comisión Judicial) está compuesta por los magistrados del Tribunal Supremo del Reino Unido, y decide sobre determinados recursos procedentes de países de la *Commonwealth*, en clara disminución, pues cada vez son menos los países que le reconocen jurisdicción. También conoció, desde 1998 hasta la creación del Tribunal Supremo, de los casos relacionados con las leyes descentralizadoras denominadas *Devolution Acts*, que devolvían determinadas competencias a Escocia, Irlanda del Norte y Gales. Al perder esta función en beneficio del Tribunal Supremo, su importancia ha vuelto a ser mucho menor<sup>9</sup>.

## 2.2 Una judicatura profesional

La composición de la judicatura que ejerce su jurisdicción en las Cortes antes descritas es muy diferente de la que encontramos en un sistema continental como el español. Los jueces británicos forman lo que se conoce en Derecho comparado como

8 Pese a tener su sede en Edimburgo, es curioso que viaje a otras ciudades con edificios adecuados para alojar sus juicios, para intentar acercar los mismos a los lugares de comisión de los presuntos delitos (MANSON-SMITH, D.: *The Legal System of Scotland*, Scottish Consumer Council, Norwich, 2001, p. 42).

9 En su momento, este organismo fue muy relevante en el Imperio Británico, y modeló diversas jurisdicciones. Con la pérdida del Imperio, se ha quedado en algo muy menor. Ver RICHARDSON, I.: «The Privy Council as the Final Court for the British Empire» en *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 43 nº 1, Jun2012, pp. 103-126.

una magistratura profesional, propia de los países de *common law*, frente a la magistratura burocrática, formada por funcionarios públicos, propia de los países de *civil law*. Por tanto, los jueces en Gran Bretaña no forman un cuerpo de funcionarios al que se llega por oposición, como ocurre en España: su acceso se produce a través de un nombramiento por parte del Poder Ejecutivo, al que optan después de haber ejercido profesionalmente el Derecho como abogados<sup>10</sup>.

La composición de la judicatura varía en función de que hablemos de Inglaterra y Gales o Escocia.

En la cúspide de la judicatura de Inglaterra y Gales se sitúan el *Lord Chancellor* y el *Lord Chief Justice*, que atesoran las principales funciones de gobierno del Poder Judicial. A su vez, *Lord Chief Justice* encabeza judicatura.

Siguiendo por orden de importancia, cabe citar a los *Lords Justices of Appeal* (magistrados de apelación), que forman *The Court of Appeal*. Merece la pena destacar, a diferencia de lo que ocurre en España, que los mismos jueces se sientan indistintamente en ambas Salas: la Civil y la Criminal.

Por debajo vendrían los *High Court judges* (jueces de la *High Court*), que pertenecen a algunas de sus tres Salas (*The Queens' Bench Division*, *Chancery* o *Family Division*), y pueden reforzar también la Sala de lo Penal de *The Court of Appeal*.

Después tenemos a los *circuit judges* (jueces de circuito), que se ocupan indistintamente de conocer de los asuntos penales de más importancia en *The Crown Court* y de conocer de los asuntos civiles mas relevantes en las *County Courts*.

Posteriormente vendrían los *district judges* (jueces de distrito), que conocen de los asuntos civiles de menor relevancia que se sustancian en las *County Courts*. De similar categoría son los *district judges (magistrates' courts)*, aproximadamente unos 120, que son los únicos jueces profesionales que forman parte de las *Magistrates' Courts*, para atender los casos más complejos de esta jurisdicción. El grueso de los *Magistrates' Courts* es atendido por jueces no profesionales, legos en Derecho.

Hasta aquí los jueces a tiempo completo. Pero a la judicatura en Inglaterra y Gales casi nunca se accede sin haber pasado antes una temporada como juez a tiempo parcial, que tienen una extraordinaria importancia cuantitativa. Para hacernos una idea, en 2001, el 24% del trabajo de los *County Courts* y de *The Crown Court* estaba siendo desempeñado por jueces a tiempo parcial<sup>11</sup>. Entre los jueces a tiempo parcial también existen jerarquías, entre los *recorders*, que son abogados con diez años de experiencia profesional, que ejercen unos 20 días al año como jueces en las Cortes inferiores, y los *Deputy High Court judges*, que son abogados *senior* especialmente prestigiosos, nombrados jueces a tiempo parcial en *The High Court*.

Muy brevemente, la composición de la judicatura escocesa, por orden de importancia, sería la siguiente.

10 MAZZA, M.: «Il potere giudiziario» en CARROZZA, P., DI GIOVINE A. y FERRARI G.F.: *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Roma, 2013, pp 928-934.

11 MALLESON, K.: *The Legal System... op. cit.*, p. 199.

*The Lord President of the Court of Session*, que además es *the Lord Justice-General of the High Court of Justiciary*, es el magistrado que está a la cabeza de la judicatura escocesa. El segundo en el escalafón es *The Lord Justice Clerk*, que preside la División Segunda de *The Inner House of the Court of Session*. Los jueces de *The Court of Session* son los mismos que los de *The High Court of Justiciary*, y forman la alta magistratura. Las *Court of Sheriff* pueden estar formados por un *sheriff* o por varios. En este último caso, al *sheriff* que preside su Corte se le conoce como *sheriff principal*. Todos los *sheriffs* son jueces profesionales. Por último, los *Justice of the peace* son legos en Derecho, en su gran mayoría, salvo unos pocos, a los que se conoce como *stipendary justices of the peace*, que son jueces profesionales, remunerados como tales, y se ocupan de los asuntos más importantes de esta jurisdicción.

### 2.3 Courts y Tribunals: dos maneras de ejercer la función jurisdiccional

Hasta ahora hemos descrito lo que podríamos denominar la estructura del Poder Judicial desde un punto de vista formal, formada por las llamadas *Courts*, pero en Gran Bretaña, a lo largo de los años, el Parlamento ha ido creando un sistema paralelo de justicia administrativa —los conocidos como *Tribunals*—, que si en un primer momento formaron parte del Poder Ejecutivo, hoy están plenamente judicializados, y forman parte también del Poder Judicial, desde un punto de vista material<sup>12</sup>.

Los *Tribunals* surgieron para hacer frente a tres retos que siempre han preocupado sobremedida al legislador inglés: la cercanía del juzgador a los conflictos que ha de resolver, la agilidad en la resolución de los mismos, y el coste de su implantación<sup>13</sup>. Para dar respuesta a estos tres objetivos, diversas leyes reguladoras de materias especializadas crearon sus propios *Tribunals*, para resolver los conflictos que pudieran surgir en la aplicación de las mismas. Es decir, en lugar de otorgar al Poder Judicial (*Courts*) la jurisdicción para conocer de estas posibles disputas, se optó por crear unos órganos *ad hoc* más baratos y ágiles, ubicados en los propios Ministerios. Para hacernos una idea de su importancia, se ha de resaltar que las disputas sobre materias tan importantes como las prestaciones de la Seguridad Social, la imposición de impuestos, empleo, inmigración o asilo se resuelven por *Tribunals*, no por *Courts*.

Desde el principio, los *Tribunals* fueron objeto de controversia, por ser órganos que carecen de las mismas garantías constitucionales que otorgan las *Courts*. Pero, como casi siempre en el Reino Unido, el pragmatismo se impuso —son más baratos, ágiles y descargan de trabajo a las *Courts*—, y siguieron existiendo y proliferando. Lo que se hizo fue crear un sistema por el que las resoluciones de la mayoría de los mismos pudiera ser objeto de recurso o ante las *Courts* (*The County Courts*, *The High Court* o incluso *The Court of Appeal*, o sus equivalentes escoceses) o ante un *Tribunal* de segunda instancia, formado por jueces profesionales, algunos incluso presididos por jueces de *The High Court*.

12 BRADLEY, A.W. y EWING, K.D.: *Constitutional & Administrative Law...* op. cit., p. 639.

13 MALLESON, K.: *The Legal System...* op. cit., p. 15.

Pese a su paulatina judicialización y la posibilidad de apelar sus resoluciones ante las *Courts*, a principios de siglo era evidente que el sistema debía ser profundamente reformado, pues se había convertido en un magma caótico en el que habitaban unos setenta tribunales, cada uno con un procedimiento y una dinámica diferente, sin ningún tipo de coherencia. El informe Leggatt de 2001<sup>14</sup> ponía en evidencia estos problemas, y planteaba un sistema completamente distinto, en el que todos los *Tribunals* existentes se integraran en un único sistema de tribunales.

El debate que se produjo a raíz del informe Leggatt condujo a la reforma de 2007 —*The Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*— que complementa, de alguna manera, los cambios constitucionales centrados en las *Courts* llevados a cabo dos años antes. En la reforma de 2007 se crean dos *tribunals* generales, que sustituyen a la gran mayoría de los existentes<sup>15</sup>: *the First-tier Tribunal*, para dictar resoluciones en primera instancia, y *the Upper Tribunal*, para conocer de los recursos. Ambos tribunales están divididos en diversas Salas, en función de las distintas materias a tratar. Contra las decisiones de *The Upper Tribunal* se puede presentar recurso ante la máxima autoridad judicial: *The Court of Appeal* en Inglaterra y Gales y *The Court of Session* en Escocia<sup>16</sup>.

Todas las Salas de *The Upper Tribunal* están presididas por un juez de *The High Court*. Además, la reforma crea una nueva figura, *The Senior President of Tribunals*, que procede de *The Court of Appeal* y se convierte en la máxima autoridad de los jueces de *Tribunals*, y participa en algunas tareas de gobierno del Poder Judicial. Además, la ley de 2007 extiende a los jueces de *Tribunals* la garantía de independencia judicial reconocida a los jueces de las *Courts* en la reforma constitucional de 2005. Todo ello ha conducido a que, desde dicha reforma, los *Tribunals* sean vistos definitivamente, incluso por los propios jueces de las *Courts*, como parte del Poder Judicial<sup>17</sup>.

Sin embargo, los *Tribunals* siguen manteniendo algunas particularidades que les diferencia de las *Courts*. La más importante, seguramente, es la participación de legos en Derecho como jueces de *Tribunals*<sup>18</sup>. En realidad, su composición en primera instancia suele estar formada por dos «laicos» (legos en Derecho), pero expertos en la materia a juzgar, y un jurista. También en *The Upper Tribunal* puede haber «laicos», pero a todos, juristas y no juristas, se les considera jueces por igual.

14 En 2001, Sir Andrew Leggatt, a petición del Lord Chancellor, emitió un informe sobre la situación de los Tribunals en el Reino Unido, titulado *Tribunals for Users: One System, One Service: Report of the Review of Tribunals* (TSO, March 2001).

15 Aunque no a todos. Los más importantes de los que se quedan fuera de este sistema y siguen teniendo personalidad propia son *los Employment Tribunals* y *The Employment Appeal Tribunal*, es decir, los tribunales laborales.

16 En algunas materias, como Seguridad Social, *the First-tier Tribunal* y *The Upper Tribunal* tienen jurisdicción en todo el Reino Unido y en otras materias sólo en Inglaterra y Gales e Irlanda del Norte. En aquellas materias en las que no tienen jurisdicción sobre Escocia existen *Tribunals* escoceses, insertos en la Administración escocesa, para resolver las disputas.

17 HICKINBOTTOM, G.: «Tribunal Reform» en *Judicial Review*, vol. 15, n° 2, junio 2010, p. 105.

18 JACOBS, E.: *Tribunal Practice and Procedure*, LAG, London, 2011, p. 18

## 2.4 Una considerable participación de los «laicos» en las decisiones judiciales

Otra de las características que singularizan al sistema judicial del Reino Unido, en relación sobre todo con el español, es la considerable participación en el mismo de personas que no ejercen una profesión jurídica, llamados «laicos».

Ya hemos visto que los *Tribunals* se componen de jueces expertos en Derecho y de otros jueces, legos, que son especialistas en la materia concreta sobre la que se desarrolla la controversia. Pero no sólo en la justicia «administrativa» se produce la participación de los «laicos»; la misma también alcanza a la justicia ordinaria, a las *Courts*, a través de los *magistrates* y de la institución del jurado.

Las *Magistrates' Courts* son órganos judiciales que, salvo en contadas ocasiones en las que la labor jurisdiccional se desempeña por jueces profesionales a tiempo completo y con remuneración (*district judges*), tienen como titular a un «laico», que desempeña sus funciones a tiempo parcial, sin remuneración, y procede de las comunidades locales donde dichas Cortes tienen su jurisdicción<sup>19</sup>. Estos *magistrates* tienen un asistente (*clerk*), con conocimientos jurídicos, que les asesora, pero de ellos dependen las decisiones. Aproximadamente hay unos 23.000 *magistrates* en toda Inglaterra y Gales. El equivalente escocés a las *Magistrates' Courts* —las *Justice of the Peace Courts*— también están regidas mayoritariamente por «laicos».

También el jurado juega un papel importantísimo en la justicia británica: a él se le encomienda juzgar los delitos más importantes. En Inglaterra y Gales, siempre que un ciudadano se declara no culpable de un delito juzgado en *The Crown Court*, el juicio se celebra con un jurado de doce personas legas en Derecho, en una sala presidida por un juez, que les asesora sobre el procedimiento<sup>20</sup>. En Escocia, los delitos más graves juzgados en una *Sheriff Court* también se realizan con jurado, al igual que los que se celebran en *The High Court of Justiciary*<sup>21</sup>.

En definitiva, la participación directa de la ciudadanía en la función de juzgar se concibe en Gran Bretaña como una manera más de profundizar en la estructura democrática del país, por lo que los posibles inconvenientes y costes que acarrea se asumen sin mayores problemas.

## III. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL PERÍODO DE GOBIERNO DEL NEW LABOUR (1997-2010)

Cuando Tony Blair fue investido Primer Ministro en 1997 los conservadores llevaban diecinueve años en el poder. Su mensaje económico no fue rompedor, más bien fue continuista. Las reformas se centraron en otros aspectos de la vida política

19 DIGNAN, J. y WYNNE, A.: «A microcosm of the local community?» en *British Journal of Criminology*, Vol. 37 nº 2, Spring 97, pp. 184-198.

20 MALLESON, K.: *The Legal System...* op. cit., pp. 18-19.

21 MANSON-SMITH, D.: *The Legal System of Scotland...* op. cit., pp. 41-43.



y social. Uno de ellos, acorde con la visión modernizadora del nuevo Partido Laborista (*New Labour*), fue una reforma en profundidad de algunos aspectos claves de la Constitución británica, en lo referente al respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en la distribución territorial del Poder, en el funcionamiento del Parlamento y en la relación del Poder Judicial con el resto de los Poderes del Estado.

Como es bien sabido, Gran Bretaña no tiene una Constitución escrita, un texto codificado que se constituye como Norma Suprema, rígido en su reforma y cuya contravención supone la expulsión del ordenamiento jurídico de los actos o normas —incluidas las leyes— que la desafían. Gran Bretaña no tiene nada de eso, y, sin embargo, es un Estado constitucional, seguramente uno de los más exitosos del mundo y, desde luego, el más antiguo.

La Constitución británica está formada por una serie de textos históricos, convenciones y también por leyes del Parlamento que regulan lo que podemos denominar las materias constitucionales, es decir, el respeto de los derechos fundamentales y la estructura vertical y horizontal del poder. Es, sin duda, un sistema único<sup>22</sup>, y, en la medida en que está en parte basado en convenciones y costumbres, poco dado a la seguridad jurídica, que, sin embargo, ha alcanzado un nivel de respeto y aceptación muy alto, lo que dice mucho de los agentes políticos del Reino Unido<sup>23</sup>.

Esta especial configuración del Derecho Constitucional británico conlleva que una mayoría parlamentaria puede regular materias constitucionales mediante leyes, sin necesidad de contar con ningún tipo de mayoría reforzada. Al mismo tiempo, en 1997 todavía se mantenían algunas instituciones que vulneraban claramente principios constitucionales básicos en otros países, como la separación de poderes o el respeto de los derechos fundamentales por parte del legislador. El Gobierno laborista de Tony Blair vio en esta combinación la oportunidad de impulsar la modernización institucional del país, lo que unido a la resolución del conflicto de Irlanda del Norte y la autonomía de Escocia, marcarán su agenda de reforma constitucional<sup>24</sup>.

22 Los únicos dos Estados constitucionales que no tienen Constitución escrita, junto al Reino Unido, son Nueva Zelanda e Israel (BOGDANOR, V., KHAITAN, T., y VOGENAUER, S.: «Should Britain Have a Written Constitution?» en *The Political Quarterly*, Vol.78, n° 4, October-December 2007, p. 500)

23 Este sistema constitucional «no escrito», sin embargo, pese a no haber generado un alto grado de rechazo en la sociedad británica, presenta una serie de evidentes problemas fruto de su falta de sistemática y de seguridad jurídica. Por ello, un amplio grupo de intelectuales y constitucionalistas lleva años abogando porque el Reino Unido se otorgue una Constitución escrita, y así acabar con este aparente anacronismo (BOGDANOR, V.: *The New British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 215-234).

24 De todas formas, la necesidad de una reforma constitucional llevaba ya muchos años en el ambiente, concretamente desde la aparición, en 1988, del movimiento por la reforma constitucional Chapter 88, un movimiento respaldado por 200 líderes políticos, académicos e intelectuales de centro izquierda que solicitaban, entre otras cosas, una tabla de derechos fundamentales, un proceso de descentralización y una reforma del sistema electoral para hacerlo más proporcional (ERDOS, D.: «Charter and the Constitutional Reform Movement: A Restrospective» en *Parliamentary Affairs*, Vol. 62, n° 4, 2009, pp. 538 y ss)

Tres son los hitos más importantes de este proceso de reformas: *Human Rights Act* 1998 (desde ahora HRA); el proceso descentralizador a través de *Devolution Acts*, en 1998 para Escocia e Irlanda del Norte y en 2006 para Gales; y la reforma del gobierno del Poder Judicial que aquí vamos a estudiar con más profundidad, abordada a través de *Constitutional Reform Act* 2005 (CRA en adelante). Junto a ello, también se acometieron algunas reformas menores en el ámbito del gobierno local<sup>25</sup>, en la alcaldía de Londres<sup>26</sup> en el funcionamiento de la Cámara de los Comunes<sup>27</sup>, y un frustrado intento de reforma electoral<sup>28</sup> y de conversión de la Cámara de los Lores en una Cámara de elección democrática por parte de los ciudadanos<sup>29</sup>.

25 *The Local Government Act* 2000 se centra principalmente en fortalecer a los equipos de gobierno y los alcaldes respecto a la asamblea de concejales (BOGDANOR, V.: *The New British Constitution... op. cit.*, p. 259). Ver también COLE, M.: «Local Government Reform in Britain 1997-2001: National Forces and International Trends» en *Government & Opposition*, Vol.38, n° 2, Spring 2003, pp. 181-202.

26 El cambio más decisivo en materia local tuvo que ver con la reforma que permitió la elección directa del alcalde de Londres. Londres es una ciudad dividida en varios distritos (*boroughs*). Hasta la reforma de 1999 (*Greater London Authority Act* 1999), el conjunto de la ciudad no tenía ni alcalde ni asamblea: el poder local estaba en los *boroughs*. Esta situación tiene su explicación política: el peso poblacional de Londres es tan alto respecto al conjunto del país que las fuerzas parlamentarias siempre vieron con prevención el poder e influencia que podría tener un alcalde de toda la ciudad, por lo que favorecieron que la misma se dividiera políticamente en pequeños distritos. La reforma, sometida a referéndum, que crea la figura del alcalde elegido directamente, y una asamblea, se considera por muchos como la principal reforma en materia local del período del *New Labour* (ver BOGDANOR, V.: *The New British Constitution... op. cit.*, pp. 197-213). Sobre el sistema electoral para elegir al alcalde de Londres ver VAN DER KOLK, H., RALLINGS, C. y THRASHER, M.: «The effective use of the supplementary vote in mayoral elections: London 2000 and 2004» en *Representation*, vol. 42, n° 2, Julio 2006, pp. 91-102.

27 Estas reformas se encaminaron, principalmente, a mejorar la función de control. Ver POWER, G.: «The Politics of Parliamentary Reform: Lessons from the House of Commons (2001-2005)» en *Parliamentary Affairs*, Vol.60, n° 3, Jul 2007, pp. 492-509.

28 En realidad, el *New Labour* nunca estuvo especialmente interesado en una reforma del sistema electoral para hacerlo más proporcional, aunque jugaron con la idea. Solo cuando el Partido realmente interesado en la reforma, el Partido Liberal Demócrata, tuvo alguna capacidad de influencia, la iniciativa se tomó en serio. Ello ocurrió cuando este partido formó coalición con el Partido Conservador en 2010. Fruto del acuerdo de gobierno, David Cameron se comprometió a convocar un referéndum sobre el sistema electoral para el año siguiente, cosa que hizo. Tanto los *tories* como los laboristas hicieron campaña por el no, y los liberales por el sí. El 6 de junio de 2011 se celebró la votación. Ganó el no, con el 69% de los votos, por lo que el sistema mayoritario uninominal seguirá inalterado en el futuro. Sobre la reforma del sistema electoral británico se puede ver KELLY, R.: «The Worst of All Worlds? Electoral Reform and Britain's 2009 European Elections» en *The Political Quarterly*, Vol.81, n° 1, Marzo 2010, pp. 99-106.

29 A lo largo de todo el período de gobierno del *New Labour* se debatió ampliamente sobre la necesidad de convertir a la Cámara de los Lores en una Cámara de elección popular, sin que en último término dicha intención llegara a plasmarse en ninguna reforma constitucional. Eso sí, la Cámara de los Lores ha sufrido cambios importantes, como el que se produjo en *The House of Lords Act*, 1999, ley que limitó a 92 los lores hereditarios. El resto de lores son elegidos mediante un procedimiento en el que interviene una Comisión, la Corona y el propio Poder Ejecutivo. En 2008 el libro blanco *Governance of Britain — An Elected Chamber: Further Reform of the House of Lords* proponía una segunda Cámara electiva. Sin embargo, esta voluntad del Ejecutivo no se convirtió en ley. Así, en 2010 se aprobó una iniciativa legislativa —*The Constitutional Reform and Governance Act* 2010— que introduce algunas modificaciones en las ratificaciones de los Tratados internacionales y algunos elementos de transparencia, pero sin tocar la composición de la Cámara de los Lores como era su primera intención. Sobre la conveniencia de reformar la Cámara de los Lores ver FARRINGTON, C.: «Does It Matter if the House of Lords isn't Reformed? Perspectives from a Symposium at Trinity Hall, Cambridge» en *The Political Quarterly*, Vol.83, n° 3, Julio-Septiembre 2012, pp. 589-609.

Dando por sentado que más adelante vamos a abordar en profundidad la CRA, merece la pena dibujar unas breves pinceladas sobre las otras dos grandes reformas.

La HRA de 1998 es, desde el punto de vista constitucional, una ley muy importante, pues supone que, por primera vez en Gran Bretaña, se controle, aunque de forma muy limitada, el poder del Parlamento en materia de derechos fundamentales.

En Gran Bretaña, al no haber una Constitución escrita, no existe una tabla de derechos fundamentales a la que deban respeto todos los poderes públicos, incluido el Poder Legislativo, ni un Tribunal Constitucional (o Tribunal Supremo) que controle la adecuación de las leyes a los mismos. Esta situación, que contrasta con lo que ocurre en cualquier otro Estado constitucional, venía siendo uno de los principales motivos alegados por los partidarios de una reforma constitucional, que encontraron eco en el Gobierno de Tony Blair.

*The Human Rights Act 1998* trata de dar respuesta a esta situación, sin recurrir a una tabla de derechos en una Constitución escrita, que estuviera por encima de las leyes, y sin menoscabar la denominada soberanía parlamentaria (*parliamentary sovereignty*), institución de naturaleza casi sagrada en el Reino Unido. Esta ley contiene tres elementos principales: a) Los Ministros, cuando presentan una ley en el Parlamento deben certificar que, en su opinión, respeta la Convención de Roma de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y el Parlamento, a través de una Comisión Mixta de las dos Cámaras, debe revisar si esto es realmente así; b) El Poder Judicial está obligado a realizar la interpretación más favorable al cumplimiento de la Convención de toda la legislación vigente, anterior o posterior a 1998; y c) Si, en opinión de los órganos judiciales una ley es incompatible con la Convención, el juez emitirá una declaración de incompatibilidad. Esta última potestad no significa que el Poder Judicial pueda anular o inaplicar dicha ley, pero sí es un elemento de presión para que el Parlamento la cambie en el futuro en aquello que se ha considerado contrario a la Convención<sup>30</sup>.

Esta ley no ha dejado indiferente a nadie. Algunos consideran que se debería encontrar una solución nacional, para evitar la remisión a la Convención europea, un tema siempre controvertido en Gran Bretaña<sup>31</sup>. Otros señalan que ha supuesto otorgar un excesivo protagonismo a los jueces, en detrimento del Parlamento<sup>32</sup>. Por último, algunos la consideran poco efectiva, al no otorgar al Poder Judicial capacidad para anular las normas<sup>33</sup>. En todo caso, todos reconocen que se trata de una reforma constitucional de gran calado.

30 BOGDANOR, V.: *The New British Constitution...* op. cit.,...p. 59.

31 AMOS, M.: «Problems with the Human Rights Act 1998 and How to Remedy Them: Is a Bill of Rights the Answer?» en *Modern Law Review* Vol. 72, nº 6, Nov2009, pp. 883-908.

32 FELDMAN, D.: «Extending the Role of the Courts: The Human Rights Act 1998» en *Parliamentary History* (Edinburgh University Press), Vol. 30, nº 1, Feb2011, pp. 65-84.

33 SYPNOWICH, C.: «Taking Britain's Human Rights Act Seriously» en *University of Toronto Law Journal*, Vol. 58, nº 1, Winter 2008, pp. 105-117.

Otra reforma constitucional de gran trascendencia es la que tiene que ver con la descentralización del poder, a través de las conocidas como *Devolution Acts*<sup>34</sup>. Cada territorio tiene su propia dinámica, pero todos se han visto afectados, en mayor o menor medida, por estas reformas. La ley de descentralización dirigida a Irlanda del Norte (*Northern Ireland Act 1998*) tiene su propia naturaleza, pues más que una ley descentralizadora, se trata de una norma que plasma los acuerdos de paz del Viernes Santo de 1998, que supusieron la desmovilización de las organizaciones terroristas católicas y protestantes de la región<sup>35</sup>. La descentralización en Gales es la de menor calado; de hecho, la Asamblea de Gales que creaba su primera ley de descentralización (*Government of Wales Act 1998*) no tenía una auténtica función legislativa<sup>36</sup>; a partir de 2006 sí la tiene, con la reforma introducida ese año (*Government of Wales Act 2006*), pero con competencias bastante más limitadas que la de Escocia o Irlanda del Norte<sup>37</sup>.

La descentralización más profunda se ha producido en Escocia. A partir de su ley de «*devolution*» (*Scotland Act (1998)*), existe un Parlamento escocés con capacidad de legislar en numerosas materias, que elige, además, a su propio Gobierno. El proceso se ha acelerado con la mayoría absoluta alcanzada en 2011 por un partido independentista (*the Scottish National Party*), que convocó, de acuerdo con el Parlamento y el Gobierno británico, un referéndum por la independencia, para septiembre de 2014<sup>38</sup>, referéndum que ha ratificado la pertenencia de Escocia al Reino Unido, pero que ha abierto la posibilidad de una nueva descentralización, que está por negociarse.

En definitiva, en mayor o menor medida, casi todos los aspectos del Derecho Constitucional se han visto afectados por las reformas emprendidas. La Historia dirá si mejoraron o empeoraron la situación heredada<sup>39</sup>: lo que nadie discute es su trascendencia. De todas las reformas, la más importante políticamente es la que distribuye territorialmente el poder, pero jurídicamente, la más relevante ha sido, sin duda, la que transforma el gobierno del Poder Judicial y su relación con el resto de los poderes del Estado.

34 Una vision general de estos procesos en TRENCH, A.: *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester University Press, Manchester, 2007.

35 Ver PERRY, R.: «The Devolution of Policing in Northern Ireland: Politics and Reform» en *Politics*, Vol.31, nº 3, Octubre 2011, pp. 167-178.

36 Sí podían aplicar legislación de desarrollo (BOGDANOR, V.: *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 209).

37 Ver SHERLOCK, A.: «Devolution in Transition in Wales» en *European Public Law*, Vol. 17, nº 1, Marzo 2011, pp. 25-34.

38 Sobre las repercusiones que este referéndum pueda tener en el debate español sobre el derecho a decidir en Cataluña ver BREDÁ V.: «La *devolution* de Escocia y el referéndum de 2014: ¿cuáles son las repercusiones potenciales en España?» en *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 2013, pp. 69-88.

39 En general, las opiniones doctrinales son favorables al legado que dicho proceso de reformas ha dejado. En este sentido, por todos ver DAKOLIAS, M.: «Are We There Yet? Measuring Success of Constitutional Reform» en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 39, nº 4, October 2006, pp. 1118-1215.

## IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005 Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

### 4.1 La separación del Poder Judicial del Poder Ejecutivo: la reforma del Lord Chancellor

Imaginemos que el actual Ministro de Justicia español fuera un juez que alternara ser miembro del Gobierno con presidir el Tribunal Supremo, y, en sus ratos libres, también fuera Presidente del Senado. Por disparatado que pueda parecer en nuestro sistema, algo muy parecido era el *Lord Chancellor* hasta la reforma constitucional de 2005. Además de pertenecer al Gobierno, y ser el responsable principal tanto de la Administración de Justicia como del gobierno del Poder Judicial (incluido el nombramiento de los jueces), el *Lord Chancellor* era el juez más importante del país: era miembro de la Comisión de Apelación de la Cámara de los Lores, de la Comisión Judicial del *Privy Council*, de *The Court of Appeal* y presidía *the Chancery Division of the High Court*, y estaba constitucionalmente capacitado para juzgar asuntos concretos que llegaran a estos Tribunales. Además, era el Presidente de la Cámara de los Lores (una de las condiciones para ser nombrado era pertenecer a esta Cámara), y podía presidir sus debates y deliberaciones.

El *Lord Chancellor* es una figura histórica que procede de la Baja Edad Media, concretamente de 1068<sup>40</sup>. Nace como guardián del sello real, y con los siglos fue acumulando otros poderes, hasta convertirse en uno de las instituciones más influyentes de Gran Bretaña<sup>41</sup>. Sin embargo, pese a seguir teniendo sus defensores, en la década de los noventa comenzaron a surgir voces que abogaban por su abolición, por constituir un anacronismo que vulneraba la separación de poderes<sup>42</sup>. Esta posición se reforzó con la aprobación de la *Human Rights Act 1998*, dado que el art. 6 de la Convención de Roma recoge el derecho a ser juzgado por un «Tribunal imparcial e independiente»: es ciertamente dudoso que un juez, que además pertenece al Gobierno, se pueda considerar un juez completamente independiente, y así fue puesto de manifiesto por el propio Consejo de Europa<sup>43</sup>. Sin embargo, uno de los cuerpos más reacios al cambio eran los propios jueces, que percibían que el *Lord Chancellor*, al ser juez, y participar al mismo tiempo del Poder Legislativo y Ejecutivo, ponía al Poder Judicial en mejor posición de defender sus intereses que un Ministro de Justicia que no fuera juez. Una opinión muy compartida entre la judicatura era la que señala alguien que desempeñó este puesto a principios de los años noven-

40 BRADLEY A.W. y EWING K.D.: *Constitutional & Administrative Law... op. cit.*, p. 383.

41 Un estudio histórico de la importancia del *Lord Chancellor* en la Historia del Reino Unido en UNDERHILL, N.: *The Lord Chancellor*, Lavenham: T.Dalton, London, 1978.

42 OLIVER, D.: «Constitutionalism and the Abolition of the Office of Lord Chancellor» en *Parliamentary Affairs* Vol. 57, n° 4, Octubre 2004, p. 755. Ver también WOODHOUSE D.: *The Office of Lord Chancellor*, Hart Publishing, Oxford, 2001.

43 SMITH, R.: «Constitutional Reform, the Lord Chacellor, and Human Rights: The Battle of Form and Substance» en *Journal of Law and Society*, Vol. 32, n° 1, Marzo 2005, pp. 189-190.

ta, el LORD MACKAY OF CLASHFERN: «el *Lord Chancellor*, al ser el juez más importante del país, tendrá más fuerza a la hora de negociar los presupuestos para la Administración de Justicia que un Ministro del Gobierno sin conexión con la judicatura»<sup>44</sup>.

Por ello, no es de extrañar que cuando se produjo la iniciativa de reforma para abolir la figura del *Lord Chancellor*, fueran los jueces los primeros en levantar la voz. La torpeza con la que se planteó dicha reforma también tuvo mucho que ver con este rechazo inicial. En una nota de prensa posterior a un Consejo de Ministros, de manera sorpresiva, el Gobierno laborista anunció, en junio de 2003, el cese del *Lord Chancellor*, Lord Irvine, y su sustitución por un Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales, Lord Falconer, que ostentaría también el cargo de *Lord Chancellor* hasta que se aprobara una reforma constitucional en el Parlamento que aboliera dicha figura. El Departamento del *Lord Chancellor* (LCD) fue sustituido de manera inmediata por un nuevo Departamento de Asuntos Constitucionales (DCA).

Como nadie había sido consultado al respecto, ni la judicatura, ni la Cámara de los Lores, ni este tema había sido previamente prometido o anunciado por el Gobierno laborista, la primera reacción fue de desconfianza, hasta el punto de que muchos jueces vieron en la iniciativa un intento oculto de menoscabar la independencia judicial.

Inmediatamente, Lord Falconer reaccionó iniciando consultas, y publicando en julio un *paper* para enmarcar las mismas<sup>45</sup>. El mayor fruto de estas consultas fue el acuerdo (conocido como *the Concordat*) alcanzado por Lord Falconer y el entonces *Lord Chief Justice* de Inglaterra y Gales, Lord Woolf, representando a la judicatura<sup>46</sup>, acerca de las funciones relacionadas con el Poder Judicial del nuevo Secretario de Estado que fuera a sustituir al *Lord Chancellor*, donde detallaba no sólo sus nuevas facultades, sino también las del *Lord Chief Justice*, que pasaba a ser la nueva cabeza de la judicatura<sup>47</sup>.

El Proyecto de Ley de reforma constitucional que siguió a las consultas y al concordato sufrió profundos cambios en su tramitación parlamentaria. El más importante de todos consistió en que la *Constitutional Reform Act 2005 (CRA)* que surgió de dicho proceso no abolió la figura del *Lord Chancellor*, como así estaba en principio previsto. Sin embargo, mantiene la esencia del Proyecto de Ley en el sentido de que el nuevo *Lord Chancellor* se convierte en un Ministro de Justicia convalidable con el de cualquier país europeo, pues pierde su condición de juez, no pertenece ya a ningún órgano jurisdiccional, y deja de presidir la Cámara de los

<sup>44</sup> LORD MACKAY OF CLASHFERN: *The Administration of Justice*, The Hamlyn Trust, London, 1994, p. 23.

<sup>45</sup> Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: Reforming the Office of Lord Chancellor* (London: DCA, 2003).

<sup>46</sup> *Constitutional Reform The Lord Chancellor's judiciary-related functions: Proposals (January 2004)*. En <http://www.dca.gov.uk/consult/lcoffice/judiciary.htm>.

<sup>47</sup> JOWELL, J. y OLIVER, D.: *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 269.

Lores. Además, como veremos, se le restringe muchísimo su margen de maniobra para nombrar jueces, y pierde la condición de ser la cabeza de la judicatura, a favor de *Lord Chief Justice*.

En un paso más en su equiparación con el resto de los Ministros, otra novedad es que el *nuevo Lord Chancellor* no necesita ser necesariamente jurista, ni pertenecer a la Cámara de los Lores, pudiendo ser nombrado de entre los miembros de la Cámara de los Comunes<sup>48</sup>. Durante unos años siguió estando a cargo del Departamento de Asuntos Constitucionales (DCA), hasta que en 2007 éste desapareció para integrarse en el nuevo Ministerio de Justicia, un macro departamento ministerial que asume las funciones que tenía el DCA y funciones sobre prisiones y legislación penal que hasta entonces ostentaba el Ministerio del Interior<sup>49</sup>. Por tanto, ha perdido su condición de juez, y de Presidente del Senado, pero, quizás, ha ganado en peso político dentro del Gabinete. Lo que es un hecho cierto es que la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial se ha hecho mucho más respetuosa con el principio de separación de poderes, y mucho más reconocible para sistemas constitucionales que no son el británico y para la propia Convención de Roma que por ley el sistema constitucional del Reino Unido está obligado a respetar.

#### 4.2 La separación del Poder Judicial del Poder Legislativo: la sustitución de la Comisión de Apelación (Appellate Committee) de la Cámara de los Lores por el Tribunal Supremo del Reino Unido

La CRA 2005 pasará a la Historia por reformar la figura del *Lord Chancellor*, pero sobre todo lo hará por crear, por primera vez, un Tribunal Supremo para toda Gran Bretaña.

Hasta 2009, fecha en la que comenzó su andadura el nuevo órgano jurisdiccional, la máxima instancia jurisdiccional del Reino Unido, con jurisdicción en todo el país, salvo para Escocia en materia penal, había sido the *Appellate Committee* (Comisión de Apelación) de la Cámara de los Lores, formada por miembros de esta Cámara legislativa especialmente dedicados a las tareas jurisdiccionales. En realidad, la yuxtaposición entre Poder Legislativo y Poder Judicial era más simbólica que real. Todos los autores coinciden en que los «lores jueces» actuaban con plena independencia<sup>50</sup>. Su nombramiento era similar al del resto de los jueces: la decisión, que formalmente correspondía al Rey, recaía materialmente en el Primer Ministro, a propuesta del *Lord Chancellor*, después de un proceso de consultas con la judica-

<sup>48</sup> *Constitutional Reform Act* 2005, s.2

<sup>49</sup> BRAZIER, R.: *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System*, Oxford University Press, Oxford 2008, p. 145.

<sup>50</sup> Por todos, ver KAVANAGH, A.: «From Appellate Committee to United Kingdom Supreme Court: Independence, Activism and Transparency» en LEE, J. (ed.): *From House of Lords to Supreme Court (Judges, Jurists and the Process of Judging)*, Hart Publishing, Oxford, 2011, pp. 35-38.

tura que, según todas las fuentes, evitaba todo sesgo partidista en la elección<sup>51</sup>. Por costumbre, aunque no lo tenían expresamente prohibido, no participaban en el debate legislativo de asuntos que fueran políticamente controvertidos, sino sólo en aquellos que tenían que ver con el mundo de la Justicia, para aportar la visión de la judicatura<sup>52</sup>.

Sin embargo, había razones para la reforma. Era difícil de explicar, en relación con el principio de separación de poderes, que el máximo órgano jurisdiccional del país perteneciera a una Cámara legislativa. Además, pese a que la costumbre de que los lores jueces se abstuvieran del proceso político era masivamente seguida, aún así se habían producido esporádicamente algunos episodios controvertidos, en los que alguno de ellos había participado en algún debate de manera extemporánea. En todo caso, que la mera posibilidad de que algo así pasara y fuera legal ya era un aspecto criticable. Además, desde *Human Rights Act 1998*, que fortalecía el vínculo de los poderes públicos británicos a la Convención de Roma, el art. 6 de la misma, que reconocía el derecho a ser juzgado por un tribunal «independiente», había adquirido una mayor aplicabilidad. Al igual que ya vimos con la existencia de *Lord Chancellor*, este artículo añadía un punto de incertidumbre sobre un órgano jurisdiccional —*the Appellate Committee*— que, aun siendo materialmente independiente, no lo parecía desde un punto de vista formal, al estar vinculado, de facto, a otro Poder del Estado, el Poder Legislativo<sup>53</sup>.

La reforma se anunció en la misma nota de prensa, de junio de 2003, en la que se anunció la desaparición de *Lord Chancellor*. Se proponía eliminar la Comisión de Apelación de la Cámara de los Lores a cambio de crear un nuevo órgano judicial, separado del Poder Legislativo: el Tribunal Supremo del Reino Unido. La acogida fue fría. Hasta hacía poco, el Gobierno laborista había sostenido que iba a mantener este órgano<sup>54</sup>. Las relaciones entre la judicatura y el Gobierno no atravesaban el mejor momento: el hecho de no haber sido consultados previamente les hizo adoptar una posición desconfiada ante la reforma. Por otro lado, estaba el frente escocés: formaba parte de la tradición que dos miembros de la Comisión de Apelación de la Cámara de los Lores fueran escoceses, y su jurisdicción no abarcaba al proceso penal. Políticos y juristas escoceses se apresuraron a manifestar su oposición a que este *status quo* cambiara, y veían como una amenaza seria al mismo la creación de un Tribunal Supremo para todo el Reino Unido<sup>55</sup>. La opinión mayoritaria era que, pese a las apariencias, la Comisión de Apelación había funcionado bien, y existía

51 MALLESON, K.: «Appointments to the House of Lords: Who Goes Upstairs» en BLOM-COOPER, L., DICKSON, B. y DREWRY, G.: *The Judicial House of Lords (1876-2009)*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 118-119.

52 CORNES, R.: *Reforming the Lords: the Role of the Law Lords*, The Constitution Unit, London, 1999, pp. 6-7.

53 CORNES, R.: *Reforming the Lords... op. cit.*, pp. 8-9.

54 Así lo había señalado, por ejemplo, en un libro blanco sobre la reforma de la Cámara de los Lores de 2001 (*The House of Lords-Completing the Reform (Cm 5291)*) para 81}

55 LE SUEUR, A.: «From Appellate Committee to Supreme Court: A Narrative» en BLOM-COOPER, L., DICKSON, B. y DREWRY, G.: *The Judicial House of Lords (1876-2009)... op. cit.*, pp. 71-72.



una lógica incertidumbre acerca de lo que pudiera ocurrir con un nuevo órgano del que no se sabía todavía ni su composición ni su funcionamiento.

Para atajar estos temores, el Gobierno publicó, en julio de 2003, un *paper* en el que dejaba bien claro que las funciones y la composición del nuevo Tribunal Supremo serían similares a las de la Comisión de Apelación, incidiendo en que más que un cambio revolucionario, de lo que se trataba con la reforma era de que a la independencia judicial de la que la Comisión ya gozaba se le dotara de una apariencia de legitimidad de la que carecía, por su pertenencia a la Cámara de los Lores. La Justicia, decía el Gobierno, no sólo debía ser independiente: debía ser percibida como tal<sup>56</sup>.

El hecho de que el Gobierno aclarara que no pensaba otorgar al nuevo Tribunal Supremo mayores poderes de los que ya ejercía la Comisión de Apelación supuso una inteligente jugada para neutralizar una línea de crítica que se había instalado en la opinión pública: la de que un nuevo Tribunal Supremo iba a suponer un mayor activismo judicial por parte de la judicatura<sup>57</sup>. Por otro lado, el anuncio de que se pensaba, para los primeros años del Tribunal Supremo, nombrar a los entonces miembros de la Comisión de Apelación, apaciguó a éstos, y al conjunto de la judicatura. En realidad, la línea de oposición al proyecto disminuyó considerablemente, centrándose a partir de ese momento en algo muy anglosajón: el coste del nuevo edificio y la nueva infraestructura, que se veía innecesario, siendo que, en realidad, casi nada iba a cambiar<sup>58</sup>.

La tramitación parlamentaria cambió muy poco el Proyecto de Ley, mucho menos que en lo relativo al *Lord Chancellor*. La CRA 2005, que culminó el proceso, estableció que el nuevo Tribunal Supremo iniciara su andadura en el año 2009. Se previó que el Tribunal Supremo, en un primer momento, estuviera formado por los mismos jueces que componían la Comisión de Apelación. Para cuando en el futuro se fueran produciendo vacantes, se estableció un sistema de nombramiento en el que la participación del Gobierno fuera mucho menor que la que había existido para nombrar a los miembros de la Comisión de Apelación, en la línea de despolitización que, como veremos, se seguirá también para el nombramiento del resto de los jueces. En este nuevo sistema, el nombramiento depende de una Comisión formada por el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal Supremo, y un representante de cada uno de las comisiones de nombramientos creadas para cada uno de los territorios británicos (Inglaterra y Gales; Escocia; Irlanda del Norte). Además, necesariamente uno de estos representantes debe ser «laico» (no jurista). Esta Comisión, formada ad hoc para cada nombramiento, tiene la facultad de proponer

56 Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom, Consultation Paper 11/03*, July 2003.

57 Contrario a que el nuevo Tribunal Supremo vaya a suponer más activismo se posiciona KAVANAGH A.: «From Appellate Committee to United Kingdom Supreme Court: Independence, Activism and Transparency» en *From House of Lords... op. cit.*, p. 41.

58 En este sentido, la intervención de Lord Hobhouse en el debate parlamentario (*Hansard, HL*, vol. 657, col. 1266 (12 February 2004)).

un nombre a *Lord Chancellor*, cuyo margen de maniobra se limita a poder rechazar dicha propuesta y solicitar que la Comisión le proponga a otro. El rol del Primer Ministro se limita a ser correa de transmisión entre la propuesta cerrada entre *Lord Chancellor* y la Comisión, y la Reina, que es quien nombra<sup>59</sup>.

En lo que se refiere a las funciones, la única novedad respecto a las que ostentaba la Comisión de Apelación de la Cámara de los Lores es la incorporación de los conflictos derivados de las *Devolution Acts 1998*, que hasta entonces resolvía *the Judicial Committee of the Privy Council*. Algunos autores han criticado esta falta de ambición de la reforma: el Tribunal Supremo del Reino Unido no ejercerá, como el de Estados Unidos o los Tribunales Constitucionales continentales, el control de constitucionalidad de las leyes, lo que le sitúa en una posición de menor importancia institucional<sup>60</sup>.

En octubre de 2009 el Tribunal Supremo inició su actividad jurisdiccional. Hasta la fecha, no se ha producido un mayor activismo judicial, el proceso se ha modernizado<sup>61</sup>, y la actividad del Tribunal Supremo es más transparente que la de su predecesor<sup>62</sup>. Ha adquirido una dinámica institucional propia, bajo el liderazgo del triunvirato formado por su Presidente, Vicepresidente y Director Ejecutivo (*Chief Executive*)<sup>63</sup>. Y lo más importante: se ha superado el debate sobre si su creación fue un cambio meramente cosmético o algo de más trascendencia constitucional: hoy en día está más que aceptado que era un cambio necesario para fortalecer el principio constitucional de la separación de poderes.

## V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005 Y EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

Nuestro artículo 122.2 CE señala como funciones constitucionales de nuestro órgano de gobierno del Poder Judicial —el Consejo General del Poder Judicial— los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Se entiende que también forman parte del núcleo duro de sus funciones todas aquellas necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial<sup>64</sup>. A su vez, la Constitución

59 *Constitutional Reform Act 2005* s. 29. MALLESON considera contradictorio que la opinión de los jueces sea cada vez más importante y que, al mismo tiempo, la responsabilidad política de quien los nombra se vaya diluyendo de manera tan evidente. (MALLESON, K.: «The Evolving Role of the UK Supreme Court» en *Public Law*, Vol. 17, n° 4, Oct 2011, p. 768).

60 MALLESON, K.: «The Evolving Role of the UK Supreme Court» en *Public Law...*, op. cit., p. 757.

61 Ver KNIGHT, C.: «Practice and Procedure in the New Supreme Court» en *Judicial Review*, Vol. 15, n° 1, Marzo 2010, pp. 1-8.

62 KAVANAGH A.: «From Appellate Committee to United Kingdom Supreme Court: Independence, Activism and Transparency» en *From House of Lords...* op. cit. pp. 46 y ss.

63 Sobre el liderazgo en el Tribunal Supremo ver CORNES, R.: «Pérdidas y ganancias en la traducción. El liderazgo del Tribunal Supremo del Reino Unido: Parámetros y perspectivas» en *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 31, 2013, pp. 121-198.

64 Y solo éstas, excluyendo aquellas que no tienen esta finalidad, razón de ser del propio CGPJ (AGUIAR DE LUQUE, L.: «La potestad de informar proyectos y proposiciones de ley por el Consejo General del Poder

hace descansar en los otros poderes —estatales o autonómicos— la administración de la Administración de Justicia, es decir, la competencia sobre los medios materiales y personales al servicio del Poder Judicial en la consecución del servicio público de la Justicia.

Antes de 2005, en Gran Bretaña se observa una fuerte concentración de todos estos poderes en la figura del *Lord Chancellor*, es decir, en el Poder Ejecutivo, tanto en lo referente al núcleo duro del gobierno del Poder Judicial, que en España corresponde al CGPJ, como en el gobierno de la Administración de Justicia. Pero esto también va a cambiar con la reforma constitucional, hacia una mucho menor involucración del Poder Ejecutivo en estas tareas.

### 5.1 Un nuevo sistema de nombramientos: la creación de la JAC

Antes de 2005, el sistema de nombramientos de los jueces en Gran Bretaña era muy similar al que hemos observado anteriormente respecto a la Comisión de Apelación de la Cámara de los Lores. Para la alta magistratura, los que decidían finalmente eran el *Lord Chancellor* y el Primer Ministro (el Primer Ministro y el First Minister —Primer Ministro escocés— en el caso de la alta magistratura en Escocia<sup>65</sup>). El nombramiento formal recaía, no obstante, en la Reina, no en los que tomaban materialmente la decisión. Para el resto de los jueces, la decisión recaía material y formalmente en el *Lord Chancellor* (en Escocia, en el Primer Ministro escocés<sup>66</sup>). Antes de llegar a la fase decisoria que descansaba en el Poder Ejecutivo, el nombramiento se sometía a un poco transparente proceso de consultas con la judicatura, a la que se solicitaba su opinión. Dado que los requisitos para poder ser nombrado juez se centraban en haber ejercido la profesión de abogado durante un determinado período de tiempo, la opinión que sobre los aspirantes tenían los jueces en activo se consideraba muy relevante. Sorprendentemente, este sistema producía nombramientos muy poco politizados, según todas las fuentes, pues la opinión de los jueces pesaba mucho más que la de los partidos políticos de la mayoría gobernante<sup>67</sup>. El sistema, más bien, se manifestaba defectuoso en la incapacidad para dar acceso a la judicatura a las minorías, a las mujeres, a la diversidad, al estar inclinado a reproducir el perfil de las élites judiciales ya existentes, ya que los contactos con estas élites eran el factor decisivo para conseguir el nombramiento. Más que la politización, eran la opacidad y la falta de diversidad sus principales defectos<sup>68</sup>.

Judicial» en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, diciembre 2005, n° 693, pp. 2-5)

65 MANSON-SMITH, D.: *The Legal System in Scotland...* op. cit., p. 55.

66 MANSON-SMITH, D.: *The Legal System in Scotland...* op. cit., p. 56.

67 Por todos, ver MALLESON, K.: «The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles?» en MALLESON, K. y RUSSELL, P.: *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, University of Toronto Press, London, pp. 41 y ss.

68 RACKLEY, E.: *Women, Judging and the Judiciary (from difference to diversity)*, Routledge, London, 2013, pp. 69-75.

La CRA 2005 cambia el modelo. El centro de decisiones se va a trasladar del Poder Ejecutivo a una Comisión de nombramientos: *the Judicial Appointment Commission* (JAC en adelante). El objetivo es mejorar la transparencia del proceso de selección, fortalecer la diversidad y, aun reconociendo que el sistema no había funcionado mal en este sentido, evitar, de cara al futuro, ninguna tentación de politización, ahora que los jueces estaban viendo aumentada su capacidad de influencia política<sup>69</sup>. A partir de la reforma, el Lord Chancellor sólo puede decidir el nombramiento del candidato que le propone la JAC. Si éste no le agrada, puede rechazarlo, y solicitar a la JAC que le proponga un nuevo candidato; lo que no podrá hacer es nombrar a nadie que no le haya venido propuesto por esta última. Cuando se trata de un nombramiento de la alta magistratura de Inglaterra y Gales —es decir, *Lord Chief Justice*, *Master of the Rolls*<sup>70</sup>, jueces de *High Court*, jueces de *Court of Appeal*— el Lord Chancellor, una vez aceptado el nombre, lo traslada al Primer Ministro para que proponga su nombramiento a la Reina. En el caso de ser un juez de un nivel inferior, podrá nombrarlo directamente él. Tanto en un caso como en el otro, la decisión final recae en el Lord Chancellor, pues el Primer Ministro actúa de mera correa de transmisión hacia la Reina del nombramiento.

La JAC está formada por seis expertos en recursos humanos legos en Derecho (*lay members*, o «laicos»), cinco jueces, un juez de *Tribunal*, un *solicitor*, un *barrister*<sup>71</sup> y un *magistrate*. El Presidente debe ser obligatoriamente un laico. Esta insistencia en darle esta importancia a los que no pertenecen al mundo del Derecho se explica porque la Comisión nació, entre otras cosas, para romper con la excesiva influencia que en la elección de los futuros jueces tenían los profesionales de la Justicia en general, y los jueces en activo, en particular<sup>72</sup>.

Los miembros de la Comisión son nombrados por el Lord Chancellor, previa consulta con el Lord Chief Justice, el Presidente de la Comisión, una vez nombrado, y un miembro laico de la JAC. Para los miembros judiciales y procedentes de la abogacía, las consultas se deben extender, además, a los *Judges' Council*<sup>73</sup>, *Tribunals' Council*, y a los colegios profesionales de abogados<sup>74</sup>. En realidad, no se trata de nombramientos políticos, sino de un proceso abierto de selección, regido por el mérito y la capaci-

69 MALLESÓN, K.: «The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles?» en MALLESÓN, K. y RUSSELL, P.: *Appointing Judges...* op. cit., pp. 40-45.

70 Es así como se conoce al Presidente de la Sala de lo Civil de *The Court of Appeal*.

71 En el sistema británico los *barristers* son abogados que litigan ante los Tribunales; los *solicitors* son los abogados que ponen en contacto los clientes con los *barristers* (LORD MACKAY OF CLASHFERN: *The Administration of Justice*, ... op. cit., p.51 y ss)

72 MALLESÓN, K.: «The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles?» en MALLESÓN, K. y RUSSELL, P.: *Appointing Judges...* op. cit., pp. 48-50.

73 Se trata de un órgano consultivo, creado en 1988, para hacer oír la voz de la judicatura de Inglaterra y Gales. Al principio abarcó solo a representantes de la alta magistratura; hoy en día está abierto a todos los estamentos judiciales: *circuit judges*, *district judges*, incluso *magistrates*. Sus funciones son meramente consultivas.

74 MALLESÓN, K.: «The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles?» en MALLESÓN, K. y RUSSELL, P.: *Appointing Judges...* op. cit., p. 55.

dad, salvo tres miembros judiciales, que son propuestos directamente por los *Judges' Council* y *Tribunals' Council*<sup>75</sup>.

Existen diversos procedimientos establecidos para los distintos nombramientos, dependiendo de las distintas categorías de juez. Estos procedimientos incluyen la necesidad de que los aspirantes soliciten la plaza, la formación de específicos paneles de selección, la celebración de entrevistas, tests de capacitación. La propia JAC ha publicado un documento en el que desarrolla las cinco cualidades principales que valora para decidir los nombramientos: capacidad intelectual; cualidades personales; habilidad para entender y resolver conflictos de manera justa; autoridad, y dotes comunicativas y eficiencia. El objetivo principal es dotar de la mayor transparencia y objetividad al proceso<sup>76</sup>.

Los requisitos mínimos exigidos para acceder a la condición de juez son muy parecidos a los que existían con anterioridad a la reforma: se centran en un determinado número mínimo de años de experiencia ante los órganos jurisdiccionales. Cuanto más importante es el cargo judicial, más años de experiencia se exige en la práctica de la abogacía. Por otro lado, si ya se es juez también se puede aspirar al nombramiento. Sin existir una Carrera judicial como tal, es decir, sin existir formalmente la figura del ascenso, sí es cierto que para cargos especialmente relevantes se suele escoger a jueces de una Corte inferior. Así, es habitual que los jueces de la *Court of Appeal* se escojan de entre los jueces de *High Court*, o que los jueces de *High Court* se elijan de entre los *Deputy High Court judges*, jueces a tiempo parcial en la *High Court*, que compatibilizan su jurisdicción con el ejercicio de la abogacía<sup>77</sup>.

A la JAC sólo se le escapan dos tipos de nombramientos: los del Tribunal Supremo, que se rige por el procedimiento que ya vimos en su momento; y los de los *magistrates*, que son nombrados por el Ministerio de Justicia, previa consulta con comités de asesoramiento locales<sup>78</sup>. Los jueces de *Tribunals* también han pasado, con las reformas producidas en los últimos años, a ser nombrados a propuesta de la JAC<sup>79</sup>.

La JAC no funciona en Escocia o en Irlanda del Norte, pero el sistema adoptado allí es muy parecido. Desde 2002, Escocia tiene su propia Comisión de nombramientos judiciales (*the Judicial Appointments Board*). Desde 2005, funciona en Irlanda del Norte la *Northern Ireland Judicial Appointment Commission*. Hay algunas diferencias —como que en Escocia la mitad de los comisarios han de ser «laicos», o que esta Comisión no entra a participar del nombramiento de la alta magistratura,

75 <http://jac.judiciary.gov.uk/about-jac/about-jac.htm>.

76 <http://jac.judiciary.gov.uk/application-process/112.htm>. Ver también en RACKLEY, E.: *Women, Judging and the Judiciary (from difference to diversity)*, Routledge, London, 2013, p. 77.

77 MALLESON, K.: *The Legal System...* *op. cit.*, p. 198.

78 MALLESON, K.: *The Legal System...* *op. cit.*, p. 230.

79 <http://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/judges-magistrates-and-tribunal-judges/judges-career-paths/becoming-a-tribunal-judge>.

concretamente de los jueces de *the Inner House of Court of Session*<sup>80</sup>—, pero, en líneas generales, lo expuesto para la JAC también sirve para estas otras Comisiones.

Después de algunos años en funcionamiento, el balance de la JAC es positivo. Desde luego, en transparencia y objetivación del proceso. Las llamadas telefónicas, los contactos, la opacidad de las consultas a la judicatura del anterior modelo, han dado paso a un proceso objetivable, con pruebas, entrevistas, paneles, anuncios de las plazas vacantes. No es arriesgado decir que el proceso ha mejorado mucho en este aspecto, lo que redundará, sin duda, en unos nombramientos menos condicionados por el amiguismo.

El otro gran objetivo que tenía la reforma —mejorar la diversidad del Cuerpo judicial—<sup>81</sup>, no ha sido plenamente alcanzado, aunque algo se ha avanzado. Por ejemplo, mientras en 2004 había un 5.4% de mujeres en *the Court of Appeal* y un 7.5% en *the High Court*, en 2012, estos porcentajes han subido al 10.8% y 12.8% respectivamente. En la parte baja del escalafón ha habido un avance algo mayor. Así, mientras en 2004 había un 9.5% de *circuit judges* y un 18.9% de *district judges* femeninas, en 2012 los porcentajes se incrementaron hasta un 16.5% y 25.5% respectivamente<sup>82</sup>. Por otro lado, los miembros de minorías étnicas no superaban en 2012 el 4.1% de la judicatura<sup>83</sup>. La modestia de este avance tiene que ver con muchos factores: el principal de ellos, según parte de la doctrina, es que, en un sistema que prioriza la experiencia en el ejercicio de la abogacía, las mujeres, más comprometidas con la maternidad que los hombres, están en una situación de desventaja. Como apunta Malleson, la solución definitiva sólo podría venir de una redefinición del criterio del mérito que se utiliza para realizar estos procesos de selección<sup>84</sup>.

## 5.2 Un nuevo régimen disciplinario: la JCIO

La ola de reformas que se inició con la CRA 2005 también ha modificado el régimen disciplinario de los miembros del Poder Judicial.

En el pasado, el régimen disciplinario y la potestad sancionadora recaía directa y exclusivamente en el *Lord Chancellor*, que podía aplicar sanciones por mala conducta, siempre respetando la independencia judicial, lo cual significaba, entre otras cosas, que no podía remover a ningún juez de la alta judicatura (*Court of Appeal*,

80 PATERSON, A.: «The Scottish Judicial Appointments Board: New Wine in Old Bottles?» en MALLESON, K. y RUSSELL, P.: *Appointing Judges... op. cit.*, p. 18.

81 Que era uno de los principales objetivos de la reforma se plasma desde el primer *paper* que edita en Julio de 2003 al respecto el Gobierno. Ver *Department of Constitutional Affairs, Constitutional Reform*, para. 28.

82 RACKLEY, E.: *Women, Judging and the Judiciary (from difference to diversity)*, Routledge, London, 2013, p. 11.

83 RACKLEY, E.: *Women, Judging and the Judiciary (from difference to diversity)... op. cit.*, p. 10.

84 MALLESON, K.: «Rethinking the Merit Principle in Judicial Selection» en *Journal of Law and Society*, Vol. 33, nº 1, Marzo 2006, pp. 126-140.

*High Court, Supreme Court*), a no ser que contara con el respaldo explícito de ambas Cámaras del Parlamento<sup>85</sup>.

La CRA 2005 otorgó la potestad disciplinaria sobre la conducta de los jueces de Inglaterra y Gales (tanto de *Courts* como de *Tribunals*) al *Lord Chancellor* y el *Lord Chief Justice* conjuntamente. Para apoyar su tarea, se creó en 2006 *the Office for Judicial Complaints* (en adelante JCO), que desde 2013 ha pasado a denominarse *the Judicial Conduct Investigation Office* (en adelante JCIO)<sup>86</sup>. Esta agencia tiene como objetivo tramitar las denuncias de los ciudadanos contra conductas y actitudes reprobables de los jueces de Cortes (de los procedimientos contra jueces de *Tribunals* conoce directamente el Presidente del Tribunal en cuestión), como actitudes racistas, prolongadas ausencias, conflictos de intereses, no cumplir con obligaciones y deberes propios de los jueces, etc. Es decir, no se trata de controlar las resoluciones judiciales, contra las cuales se debe presentar un recurso ante un juez superior, sino actitudes poco edificantes que no tienen que ver con la decisión que se haya fallado<sup>87</sup>.

El trabajo de la JCIO consiste en filtrar las denuncias, y pasar al *Lord Chancellor* y el *Lord Chief Justice* los casos que, después de haber sido investigados por jueces nombrados por el propio *Lord Chief Justice*, se consideran susceptibles de sanción. Una vez el *Lord Chancellor* y el *Lord Chief Justice* han impuesto una medida disciplinaria, si ésta consiste en la remoción o la suspensión en el ejercicio del cargo, el titular del órgano judicial tiene el derecho a apelar a un panel disciplinario de cuatro miembros formado a partes iguales por jueces y «laicos», que resolverán definitivamente el asunto<sup>88</sup>. Si la sanción no es tan grave, la posibilidad de crear un panel para revisar su decisión recae sobre los propios *Lord Chancellor* y *Lord Chief Justice*. Todo ello vale para el conjunto de los jueces, salvo para la alta judicatura, para cuya remoción se sigue requiriendo la intervención del Parlamento.

Si un ciudadano no está de acuerdo con la tramitación que la JCIO ha hecho de su expediente, puede recurrir al *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman*, que podrá solicitar a la JCIO que se reabra el caso, pero nunca realizar una investigación paralela ni tomar ninguna decisión disciplinaria contra ningún juez<sup>89</sup>.

Para que nos hagamos una idea, según la memoria publicada por la JCO 2011/2012 (Abril 2011-Marzo 2012)<sup>90</sup>, durante este período de tiempo se recibieron 1615 quejas sobre la conducta de los miembros del Poder Judicial. En cuanto a las sanciones, fueron un total de setenta y nueve (treinta jueces fue-

85 *Supreme Court Act 1981*, s. 11. Ésta es la última norma que lo regula, pero la previsión viene de antaño. De todas formas, nunca se ha llegado a utilizar.

86 El cambio se ha producido a raíz de la aprobación de *the Judicial Discipline (Prescribed Procedures) Regulations, 2013* y *the Judicial Conduct (Judicial and other office holders) Rules, 2013*. Ambas normas tratan de modernizar el procedimiento, pero no han cambiado, en su esencia, el funcionamiento del régimen disciplinario previamente establecido.

87 <http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/what-complain-about.htm>.

88 *Judicial Discipline (Prescribed Procedures) Regulations, 2013*, s. 11.

89 <http://www.justice.gov.uk/about/jaco>.

90 [http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/documents/OJC\\_Annual\\_Report\\_2011-2012.pdf](http://judicialconduct.judiciary.gov.uk/documents/OJC_Annual_Report_2011-2012.pdf)

ron removidos de sus funciones, de los cuales diecinueve fueron *magistrates*, ocho miembros de *Tribunals* y tres jueces de una Corte).

En Escocia, el régimen disciplinario y la capacidad de imponer sanciones a los jueces recae en la más alta magistratura del país, el *Lord President*, que, tras recibir una queja, nombra a un juez de disciplina para decidir si cabe iniciar un procedimiento y, si ello es así, nombra a otro juez para resolver sobre el fondo del asunto. Si este último llega a la conclusión de que la queja tenía fundamento, hará saber al *Lord President* el fruto de su investigación, y será éste el que decida si hace recaer alguna sanción sobre el juez<sup>91</sup>.

Por tanto, en conclusión, se trata de un sistema que actúa a instancia de parte, donde la participación del Poder Ejecutivo, a través del *Lord Chancellor*, se ha limitado enormemente, al tiempo que aumentaba el poder de los representantes de la judicatura y se creaba una Agencia independiente con estas funciones. La CRA 2005, también en esta materia, ha caminado en la dirección de otorgar más autogobierno a la judicatura, y de dejar en manos de Agencias independientes las funciones que antes desempeñaba el Gobierno.

### 5.3 Una mayor participación de la judicatura en la administración de la Administración de Justicia: la creación de la HMCTS

La ola de reformas, por último, ha llevado a un país en el que el gobierno del Poder Judicial recaía casi en exclusiva en un miembro del Gobierno a una situación en la que ni la dirección de los medios materiales y personales de la Administración de Justicia recae directamente en el Ejecutivo, sino en una Agencia independiente, dirigida de forma paritaria entre representantes de la judicatura y del Poder Ejecutivo.

La *HM Court and Tribunal Service* (HMCTS) es una Agencia creada recientemente, el 11 de abril de 2011, que unifica las anteriores *HM Court Service*, que daba servicio administrativo a las Cortes, y la *HM Tribunal Service*, que hacía lo propio con los *Tribunals*. A su vez, a partir de 2008, ambas funciones habían dejado de depender en exclusiva del Gobierno para pasar a depender de ambas agencias, dirigidas por un órgano de dirección de composición mixta. La nueva Agencia pasa a estar bajo el mando conjunto del *Lord Chancellor*, el *Lord Chief Justice*, y el *Senior President of Tribunals*, y tiene como objetivo principal proveer y mantener los edificios judiciales y dirigir el personal administrativo al servicio de los jueces. En Escocia, estas funciones son desempeñadas por *the Scottish Courts Service*, que antes pertenecía al Gobierno escocés, pero que a partir de 2008 ha pasado a ser una Agencia controlada por la judicatura<sup>92</sup>.

91 Ver *Complaints about Judicial Conduct (Guidance Leaflet)*, Judicial Office of Scotland, August 2011.

92 BRADLEY A.W. y EWING K.D.: *Constitutional & Administrative Law... op. cit.*, p. 387.



## VI. CONCLUSIÓN

Las reformas constitucionales emprendidas en Gran Bretaña en la segunda parte de los años noventa y la primera parte de los dos miles fueron de una gran profundidad. La estructura territorial del poder, la protección de los derechos fundamentales y la relación entre los jueces y el resto de los poderes cambiaron sustancialmente. En lo que se refiere expresamente al Poder Judicial, la reforma ha supuesto el fortalecimiento de los principios de separación de poderes y de la independencia judicial. De la misma ha surgido un Poder Judicial cuya cúspide, estructura, composición y gobierno es menos dependiente del resto de los poderes, habiéndose acabado con anacronismos como la posición institucional del antiguo *Lord Chancellor* o la ubicación del Alto Tribunal del país en una Cámara legislativa. Además, ha supuesto un esfuerzo por objetivar y dotar de transparencia funciones de gobierno tan importantes como el sistema de nombramientos, el régimen disciplinario o la dirección de la Administración de Justicia, sustrayéndolas al Poder Ejecutivo y otorgándoselas a comisiones independientes de nueva creación.

En ningún caso es buena práctica trasladar mecánicamente medidas que se toman en otros países, sobre todo si su ordenamiento jurídico y realidad política es tan distinta como la de Gran Bretaña, a la realidad española. Pero si las medidas concretas no se pueden —ni deben— copiar, el espíritu que ha guiado su implementación sí merece ser tenido en cuenta, como ejemplo a seguir de cómo una democracia longeva y asentada es capaz de renovarse en la búsqueda de mejorar la calidad institucional de sus órganos constitucionales, y el necesario equilibrio entre todos ellos.

\*\*\*

*TITLE: Government of the judiciary and separation of powers in the new U.K. Constitution.*

*ABSTRACT: This article analyses the constitutional reform passed in Britain in 2005, which changes the relations between the judiciary and the other powers of the State, updating historic institutions as Lord Chancellor or the Appellate Committee of The House of Lords -that became the U.K. Supreme Court-, and passing functions, as judicial appointments or judicial discipline, from the Executive Power to independent Agencies.*

*RESUMEN: Este artículo analiza la reforma constitucional promovida en Gran Bretaña en 2005, que cambia la relación del Poder Judicial con el resto de los poderes, a través de la actualización de instituciones históricas como el Lord Chancellor y la Comisión de Apelación de la Cámara de los Lores, que pasa a ser el Tribunal Supremo de Gran Bretaña, y la sustracción al Poder Ejecutivo de algunas funciones de gobierno del Poder Judicial, como los nombramientos judiciales o el régimen disciplinario, que pasa a compartir con agencias independientes.*

*KEY WORDS: Judicial Power, judiciary, separations of powers, U.K. Constitution, Lord Chancellor, U.K. Supreme Court.*

*PALABRAS CLAVE: Poder Judicial, separación de poderes, Constitución británica, Lord Chancellor, Tribunal Supremo de Gran Bretaña.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 20.01.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 30.07.2014